

みどり政策編

1 基本的事項

1-1 計画策定の背景・目的

計画策定の背景

- 本市は、遠州灘に面した海浜から赤石山脈南端部の山地までを含み、浜名湖や天竜川、三方原台地、広大な森林などの豊かな自然環境に恵まれています。そして、都市的機能が集積する都市部、都市近郊型農業が盛んな平野部、豊富な水産資源に恵まれた沿岸部、広大な森林を擁する中山間地と、全国に類を見ない地域の多様性を有しています。
- こうした豊かな自然環境と地域の多様性は、人々の生活に潤いを与えるとともに、多様な文化を育み、産業発展の礎ともなっています。緑の都市賞内閣総理大臣賞や IFPRA 最優秀都市賞の受賞、平成 16 年の「花・緑・水～新たな暮らしの創造～」をテーマとした浜名湖花博開催以降は、浜松モザイクカルチャー世界博や浜松花と緑の祭、浜名湖花フェスタの開催など、様々な花と緑のまちづくり活動が展開されており、全国でも有数の花と緑のまちとして認知されてきました。
- 平成 22 年 3 月には、計画の目標を『みどり生活を愉しむまち・浜松』とした前計画を策定し、本市が抱える課題の解決や社会の要請を的確に捉え、都市部から天竜の森林まですべての地域に住む市民一人ひとりが、みどりを生活に取り込み、みどりを活用しながら、豊かで楽しい生活を実現することを目指してきました。
- この間、都市の緑を取り巻く環境は大きく変化しています。まず、国際的に気候変動をはじめとする地球規模での環境問題への関心が高まる中、国連において 17 の目標（ゴール）から構成される「持続可能な開発目標（SDGs）」が採択されました。緑地保全や緑化推進等により、関連のある目標の達成への貢献が期待されています。また、緑が果たす役割として「グリーンインフラ」という概念への注目も高まっています。「グリーンインフラ」とは、「社会資本整備や土地利用等のハード・ソフト両面において、自然環境が有する多様な機能を活用し、持続可能で魅力ある国土・都市・地域づくりを進める取組」です（「グリーンインフラ推進戦略（令和元年 7 月 4 日公表）」）。そして、社会が成熟して価値観やライフスタイルが多様化する中で、緑とオープンスペースの多面的な機能を継続的に発揮していくため、平成 28 年 5 月に国土交通省が公表した「『新たな時代の都市マネジメントに対応した都市公園等のあり方検討会』最終報告書」では、「緑とオープンスペース政策は、緑とオープンスペースのポテンシャルを、都市のため、地域のため、市民のために最大限引き出すことを重視するステージへと移行すべき」との方向性が打ち出され、平成 29 年 5 月には「都市緑地法の一部を改正する法律」が公布され、都市緑地法、都市公園法、生産緑地法などの関連法が改正されました。
- その他、生物多様性の保全に関する国際的な関心が高まる中、国は、都市の生物多様性確保に必要な生物の生息・生育地となる緑地の保全や創出、ネットワーク化を計画的に推進するため、都市における総合的な緑のマスタープランである緑の基本計画に生物多様性に関する方針や施策を位置づけることが有効であるとして、平成 30 年 4 月に「生物多様性に配慮した緑の基本計画策定の手引き」を作成しました。
- このように、都市の緑が果たす役割への期待は高まり、緑とオープンスペースに関する総合的な計画である緑の基本計画への期待も一層高まってきています。

都市の緑を取り巻く動向

- 都市の緑には、ヒートアイランド現象の緩和などの環境保全、農林産物の生産基盤、防災、保水・遊水、うるおいのある都市景観の形成など、多様な役割が期待されています。さらに近年では、人口減少・少子高齢化の進行、自然災害リスクの高まり、ひっ迫する財政状況など、様々な制約下において、緑が持つ多機能性を発揮させることで、都市における社会的課題の解決にも貢献し、都市の環境面・社会面・経済面の持続可能性を高めていくことが求められています。
- 前述の都市の緑を取り巻く主な動向を以下のとおり整理しました。

SDGs の考え方を活用した環境・社会・経済の統合的向上

- 2015 年の国連総会で採択された「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」の中に、国際社会全体の普遍的な目標として、また、地域の持続的な発展にとっても重要な目標として、「持続可能な開発目標（SDGs）」が設定されています。SDGs は、17 のゴールと 169 のターゲットにより構成されており、全てのステークホルダーが役割を持つ「参画型」、環境・社会・経済に統合的に取り組む「統合性」といった特徴を持っています。
- SDGs の 17 のゴールを見ると、「ゴール 11 住み続けられるまちづくりを」、「ゴール 15 陸の豊かさも守ろう」、「ゴール 17 パートナリシップで目標を達成しよう」などのゴールは、緑地保全や緑化推進等の取組と特に関わりが深くなっています。これらのゴールをはじめとする SDGs の達成に向けて、市民、事業者、行政の協働により、緑に関する様々な取組を進めていくことが重要です。
- 本市は、地域資源を活用した「森林」「エネルギー」「多文化共生」に関する取組が、SDGs 達成に向けた先進的な取組と高く評価され、内閣府から「SDGs 未来都市」に選定されました。FSC 認証を活用した持続可能な森林経営など、SDGs 未来都市・浜松として、SDGs 達成に率先して取り組むことにより、誰一人取り残さない、環境・社会・経済が調和した持続可能で強靱な都市を構築し、国際社会の持続可能な未来を切り拓いていきます。

SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS



■SDGs の 17 のゴール

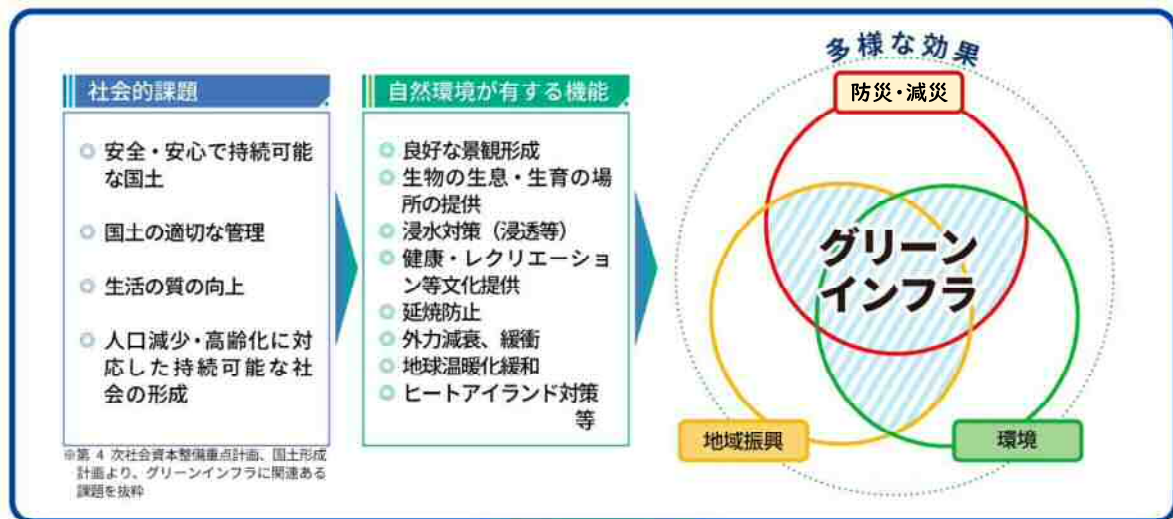
資料：国際連合広報センターHP

【参考：SDGsの17のゴールと169のターゲット】

17のゴール		169のターゲット（一部）
	貧困をなくそう あらゆる場所のあらゆる形態の貧困を終わらせる	<input type="checkbox"/> 極度の貧困をあらゆる場所で終わらせる <input type="checkbox"/> 貧困状態にあるすべての人の割合を半減させる <input type="checkbox"/> 貧困層・脆弱層の人々を保護する
	飢餓をゼロに 飢餓を終わらせ、食料安全保障及び栄養改善を実現し、持続可能な農業を促進する	<input type="checkbox"/> 飢餓を撲滅し、安全で栄養のある食料を得られるようにする <input type="checkbox"/> 栄養不良をなくし、妊婦や高齢者などの栄養ニーズに対処する <input type="checkbox"/> 小規模食料生産者の農業生産性と所得を倍増させる
	すべての人に健康と福祉を あらゆる年齢のすべての人々の健康的な生活を確保し、福祉を促進する	<input type="checkbox"/> 妊産婦の死亡率を削減する <input type="checkbox"/> 新生児・5歳未満児の予防可能な死亡を根絶する <input type="checkbox"/> 重篤な伝染病を根絶し、その他の感染症に対処する
	質の高い教育をみんなに すべての人々への、包摂的かつ公正な質の高い教育を提供し、生涯学習の機会を促進する	<input type="checkbox"/> 無償・公正・質の高い初等・中等教育を修了できるようにする <input type="checkbox"/> 乳幼児の発達・ケアと就学前教育にアクセスできるようにする <input type="checkbox"/> 高等教育に平等にアクセスできるようにする
	ジェンダー平等を実現しよう ジェンダー平等を達成し、すべての女性及び女児の能力強化を行う	<input type="checkbox"/> あらゆる場所におけるすべての形態の差別をなくす <input type="checkbox"/> あらゆる形態の暴力を排除する <input type="checkbox"/> あらゆる意思決定において、完全かつ効果的な女性の参加及び平等なリーダーシップの機会を確保する
	安全な水とトイレを世界中に すべての人々の水と衛生の利用可能性と持続可能な管理を確保する	<input type="checkbox"/> 安全・安価な飲料水への普遍的・平等なアクセスを達成する <input type="checkbox"/> 下水・衛生施設へのアクセスにより、野外での排泄をなくす <input type="checkbox"/> 様々な手段により水質を改善する <input type="checkbox"/> 水に関連する生態系の保護・回復を行う。
	エネルギーをみんなにそしてクリーンに すべての人々の、安価かつ信頼できる持続可能な近代的エネルギーへのアクセスを確保する	<input type="checkbox"/> エネルギーサービスへの普遍的アクセスを確保する <input type="checkbox"/> 再生可能エネルギーの割合を増やす <input type="checkbox"/> エネルギー効率の改善率を増やす
	働きがいも経済成長も 包摂的かつ持続可能な経済成長及びすべての人々の完全かつ生産的な雇用と働きがいのある人間らしい雇用（ディーセント・ワーク）を促進する	<input type="checkbox"/> 一人当たりの経済成長率を持続させる <input type="checkbox"/> 高いレベルの経済生産性を達成する <input type="checkbox"/> 開発重視型の政策を促進し、中小零細企業の設立や成長を奨励する
	産業と技術革新の基盤をつくろう 強靱（レジリエント）なインフラ構築、包摂的かつ持続可能な産業化の促進及びイノベーションの推進を図る	<input type="checkbox"/> 経済発展と福祉を支える持続可能で強靱なインフラを開発する <input type="checkbox"/> 雇用とGDPに占める産業セクターの割合を増やす <input type="checkbox"/> 小規模製造業などの、金融サービスや市場などへのアクセスを拡大する
	人や国の不平等をなくそう 各国内及び各国間の不平等を是正する	<input type="checkbox"/> 所得の少ない人の所得成長率を上げる <input type="checkbox"/> すべての人の能力を強化し、社会・経済・政治への関わりを促進する <input type="checkbox"/> 機会均等を確保し、成果の不平等を是正する
	住み続けられるまちづくりを 包摂的で安全かつ強靱（レジリエント）で持続可能な都市及び人間居住を実現する	<input type="checkbox"/> 住宅や基本的サービスへのアクセスを確保し、スラムを改善する <input type="checkbox"/> 都市の一人当たりの環境上の悪影響を軽減する <input type="checkbox"/> すべての人々に安全で包摂的かつ利用が容易な緑地や公共スペースへの普遍的アクセスを提供する。
	つくる責任つかう責任 持続可能な生産消費形態を確保する	<input type="checkbox"/> 持続可能な消費と生産に関する10年計画枠組み（10YEP）を実施する <input type="checkbox"/> 天然資源の持続可能な管理及び効率的な利用を達成する <input type="checkbox"/> 世界全体の一人当たりの食料廃棄を半減させ、生産・サプライチェーンにおける食品ロスを減らす
	気候変動に具体的な対策を 気候変動及びその影響を軽減するための緊急対策を講じる	<input type="checkbox"/> 気候関連災害や自然災害に対する強靱性と適応能力を強化する <input type="checkbox"/> 気候変動対策を政策、戦略及び計画に盛り込む <input type="checkbox"/> 気候変動対策に関する教育、啓発、人的能力及び制度機能を改善する
	海の豊かさを守ろう 持続可能な開発のために海洋・海洋資源を保全し、持続可能な形で利用する	<input type="checkbox"/> 海洋汚染を防止・削減する <input type="checkbox"/> 海洋・沿岸の生態系を回復させる <input type="checkbox"/> 海洋酸性化の影響を最小限にする
	陸の豊かさを守ろう 陸域生態系の保護、回復、持続可能な利用の推進、持続可能な森林の経営、砂漠化への対処、ならびに土地の劣化の阻止・回復及び生物多様性の損失を阻止する	<input type="checkbox"/> 陸域・内陸淡水生態系及びそのサービスの保全・回復・持続可能な利用を確保する <input type="checkbox"/> 森林の持続可能な経営を実施し、森林の減少を阻止・回復と植林を増やす <input type="checkbox"/> 砂漠化に対処し、劣化した土地と土壌を回復する
	平和と公正をすべての人に 持続可能な開発のための平和で包摂的な社会を促進し、すべての人々に司法へのアクセスを提供し、あらゆるレベルにおいて効果的で説明責任のある包摂的な制度を構築する	<input type="checkbox"/> 暴力及び暴力に関する関連する死亡率を大幅に減少させる <input type="checkbox"/> 子供に対する虐待や暴力・拷問をなくす <input type="checkbox"/> 司法への平等なアクセスを提供する
	パートナーシップで目標を達成しよう 持続可能な開発のための実施手段を強化し、グローバル・パートナーシップを活性化する	<input type="checkbox"/> 複数の財源から、発展途上国のための追加的資金源を動員する <input type="checkbox"/> 持続可能な開発のための政策の一貫性を強化する <input type="checkbox"/> 様々なパートナーシップの経験や資金戦略を基にした、効果的な公的、官民、市民社会のパートナーシップを奨励・推進する

グリーンインフラの推進

- 「グリーンインフラ」とは、「社会資本整備や土地利用等のハード・ソフト両面において、自然環境が有する多様な機能を活用し、持続可能で魅力ある国土・都市・地域づくりを進める取組」のことです（「グリーンインフラ推進戦略」（令和元年7月4日公表））。
- 国は、昨今の自然災害の頻発化・激甚化、人口減少や少子高齢化等の社会経済情勢の変化を踏まえ、次世代を見据えた社会資本整備や土地利用を推進する観点から、一部の先進事例にとどまっていたグリーンインフラの取組を社会資本整備や土地利用等を進める上での全般的な取組として普及・促進するため、令和元年7月に「グリーンインフラ推進戦略」をとりまとめました。その中で、グリーンインフラを推進するための方策として、グリーンインフラ主流化に向け、緑の基本計画をはじめとする各種法定計画へ位置づける必要があるとしています。
- 本計画の目指す姿の実現に向けた2つのアプローチのうち、「みどりによってまちづくりの課題の解決に貢献する」アプローチは、まさにグリーンインフラの考え方そのものです。さらに、グリーンインフラは、整備から維持管理、活用まで、市民や事業者も参画できる「みんなで育てるインフラ」であり、もう一つの「みどり生活を愉しむ」アプローチにもつながります。



- 防災・減災や地域振興、生物生息空間の場の提供への貢献等、地域課題への対応

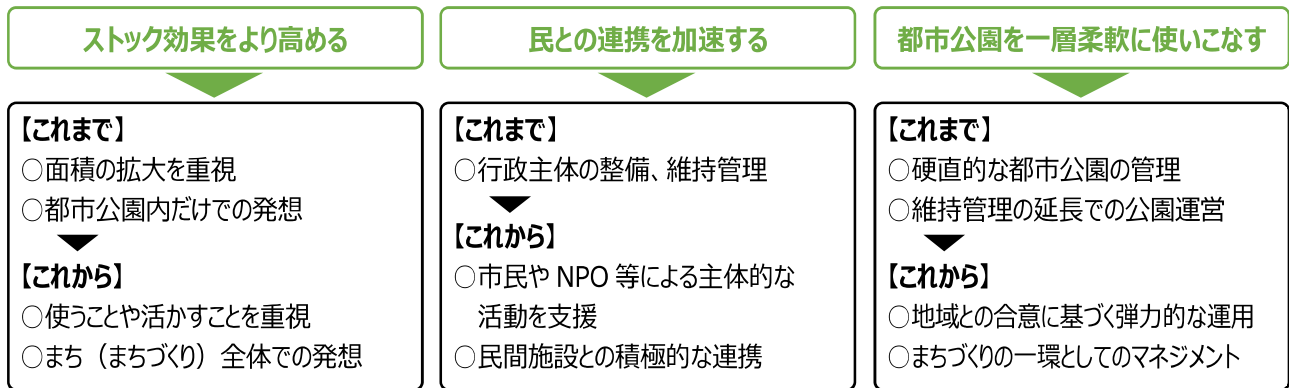
- 持続可能な社会、自然共生社会、国土の適切な管理、質の高いインフラ投資への貢献

■グリーンインフラの考え方

資料：国土交通省 HP

緑とオープンスペース政策の新たなステージ

- 国は、「新たな時代の都市マネジメントに対応した都市公園等のあり方検討会」（平成26年11月設置 座長：進士五十八 福井県立大学学長）での議論を受けて、緑とオープンスペースのポテンシャルを、都市のため、地域のため、市民のために最大限引き出すことを重視するステージに移行するため、ストック効果をより高める、民との連携を加速する、都市公園を一層柔軟に使いこなすといった基本的考え方と方向性を示しました。
- この流れを受けて、緑やオープンスペースを民間の知恵や活力をできる限り活かしながら保全・活用していくため、平成29年5月に「都市緑地法等の一部を改正する法律」が公布され、Park-PFI制度、公園の活性化に関する協議会（公園協議会）の設置、民間による市民緑地の整備をはじめとする新たな制度が導入されました。



資料：新たな時代の都市マネジメントに対応した都市公園等のあり方検討会 最終報告書（国土交通省 都市局 公園緑地・景観課）を基に作成



■都市緑地法等の一部を改正する法律の概要

資料：国土交通省 HP

計画策定の目的

- 前計画は、国に先駆けて、緑が有する多様な機能に着目し、みどりによってまちづくりの課題解決に貢献する視点で計画が策定しています。また、市民の豊かな生活を実現するために、みどりとのかきあい方をライフスタイルにまで高めることを提案しており、こうした計画の基本的な考え方（理念）は、今後も引き続き重要な視点となります。
- 平成 31（令和元）年度末に前計画の目標年次を迎えたことから、こうした**理念を継承するとともに、市民一人ひとりがみどりを生活に取り込み、みどりを活用しながら豊かで楽しい生活を実現していくよう、理念から実行へのステップアップを目指し、本計画を策定**しました。
- 計画策定にあたっては、「浜松市緑の基本計画策定委員会」を組織し、前計画策定時の委員長でもある、福井県立大学学長の進士五十八氏を委員長とするとともに、市民であり、みどり生活の実践者でもある方々に委員となっいただき、理念から実行へのステップアップを図る計画づくりに取り組みました。



■浜松市緑の基本計画策定委員会の開催風景

計画の対象地域

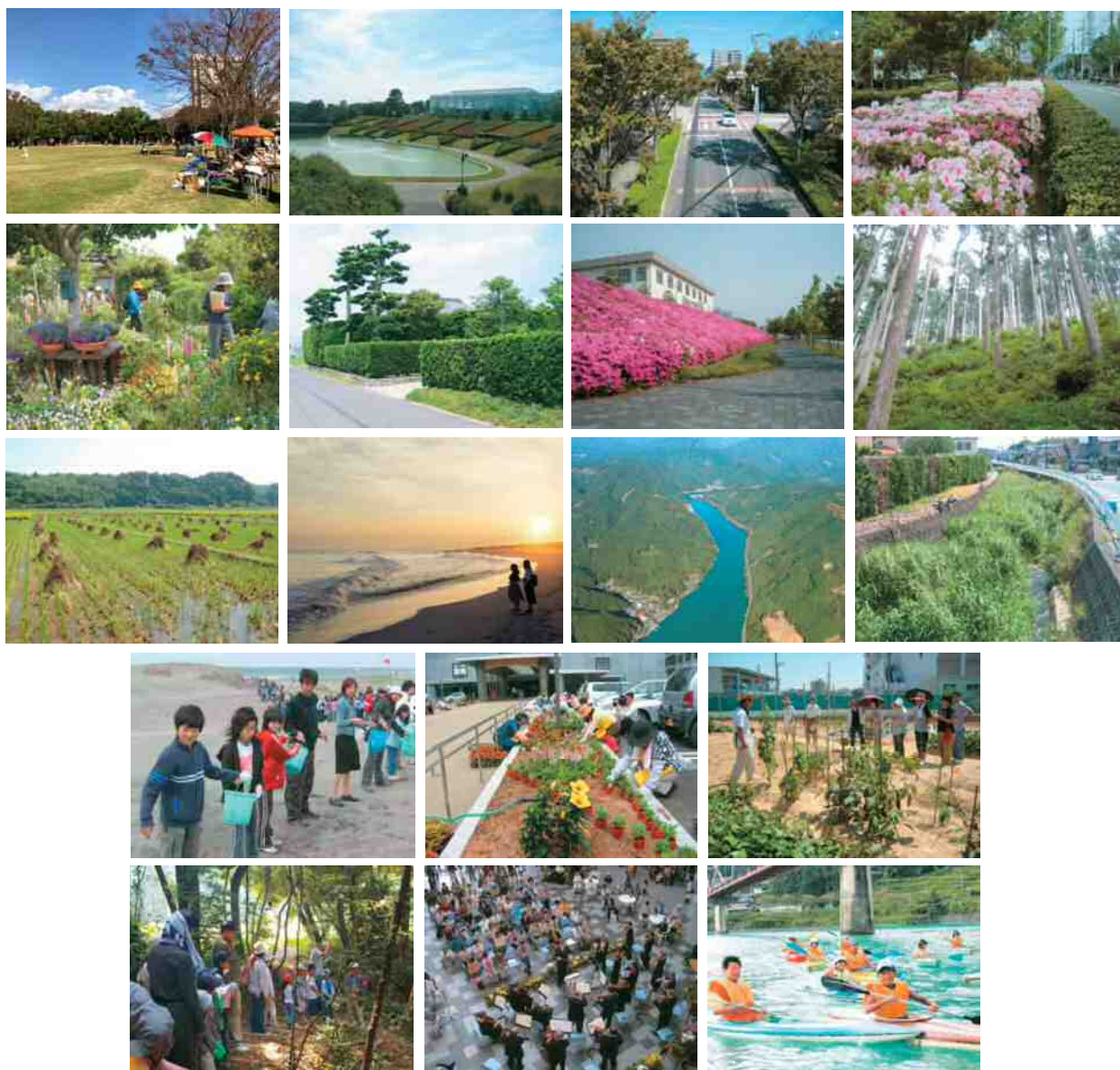
- 本計画の対象地域は、全市域とします。
- 緑の基本計画は、都市緑地法に基づいて、主に都市計画区域を対象として策定する計画です。しかしながら、本市においては天竜の森林や市域を縦断する天竜川などの都市計画区域外のみどりも欠かすことのできない重要なみどりであることから、計画の対象地域を全市域とします。

計画の期間

- 本計画は、令和2年度末に公表し、令和3年度からスタートします。目標年度は、25年後の令和27年度を見据えながら、10年後の令和12年度とします。
- 5年後の令和7年度には、社会・経済状況の変化やみどりの現状、市民の意向等を踏まえ、必要に応じて適切な見直しを図ります。

1-3 浜松市のみどりの特徴と計画で対象とするみどり

- 本市は、天竜の森林、天竜川、遠州灘、浜名湖と多様な自然の要素を持ち、古来より万葉人が歌に詠むほどに素晴らしい自然環境に恵まれています。また、旧街道の松並木や遠州灘・三方原台地の松林など、人の手によってつくられ、時間とともに浜松の風景をつくり上げてきたみどりも多く存在します。
- さらに、平成 16 年に「花・緑・水～新たな暮らしの創造～」をテーマとして開催された浜名湖花博を契機とし、浜松花と緑の祭や浜名湖花フェスタ、地元花きで演出した浜松国際ピアノコンクールの開催、さらには、オープンガーデンなどのみどりに関する市民活動も活発に行われており、新しい浜松の文化となりつつあります。
- このように、**みどりの多様性とみどりに関する取組の多様性があり、豊かな暮らし、豊かなまちの実現に活用できるみどりのポテンシャルが高いこと**、これが本市のみどりの特徴と言えます。



- 本計画では、**公園や、道路の樹木や草花、市内に点在する松林や樹林地、住宅地の庭や生垣などに加え、木材や農産物の生産の場である天竜の森林や郊外に広がる農地、遠州灘・浜名湖・天竜川・市内を流れる中小河川などの水環境を含んだ多様な自然的環境を、幅広い概念として「みどり」と表現することとします。**
- また、みどりについて、守る、創る、育てるといった取組や、みどりの機能を知る、みどりの機能を活かす、みどりのある暮らしを楽しむといった活動を取組の対象とします。

- 植林地
- 樹林
- 竹林
- 農地
- 市街地
- 草地
- 湿地等
- 河川
- 湖沼
- 市街化区域
- 都市計画区域
- 市域



天竜の森林



市街地近郊の谷戸地形



都田川両岸の樹林



浜名湖周辺



天竜川河岸段丘の斜面樹林



周辺市街地の農地

地域の景観を構成するみどり



浜松市を代表する公園



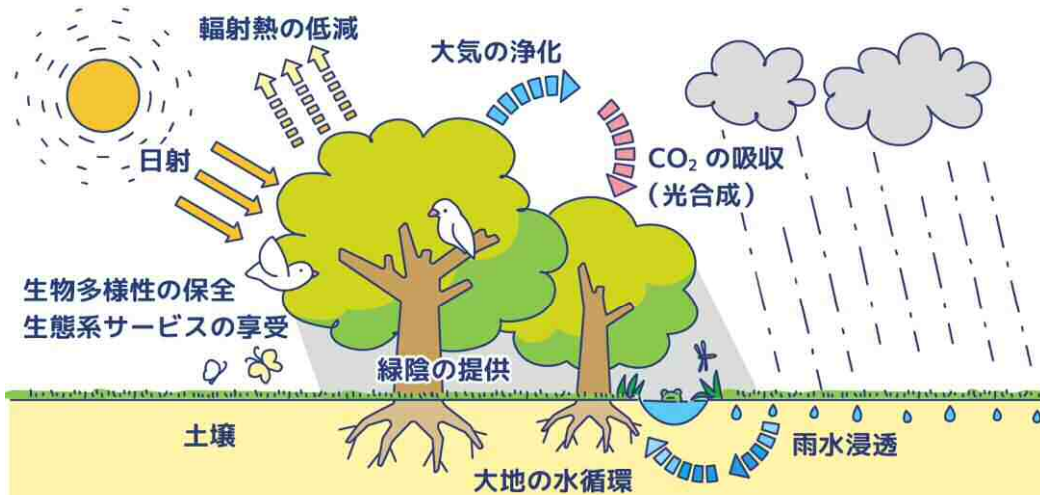
1-4 みどりの多様な役割・機能

○人口減少・少子高齢化の進行、自然災害リスクの高まり、地球環境問題や国際競争の激化、さらにはひっ迫する財政状況など、これまでに経験したことのない社会に移行しつつある中、都市の持続可能性を高めていくためには、SDGsの考え方にもあるように、環境面、社会面、経済面の統合的向上が必要不可欠です。これを踏まえ、みどりに期待される役割とみどりの機能を以下のとおり整理しました。

	みどりに期待される役割	みどりの価値	みどりの機能	
環境面	環境共生社会の実現	存在	CO ₂ の吸収	A
			生物多様性の確保	B
			水質浄化・地下水涵養・河川水確保	C
			快適環境形成（気候緩和、大気浄化、騒音緩和）	D
	利用	環境教育、自然とのふれあいの場	E	
		再生可能エネルギーの活用	F	
健康・福祉の向上	利用	散歩、健康運動の場、介護予防	G	
		子供の遊び場、子育て支援	H	
生活の質の向上	利用	人々の精神活動を豊かにする	I	
		文化活動の場、居場所	J	
社会面	コミュニティの醸成	利用	人の集う場、地域の活動の場（祭りなど）	K
			コミュニティ（ソーシャルキャピタル）の醸成	L
			地域の自然観・郷土愛の醸成	M
安全・安心の確保 （防災・減災）	存在	存在	大規模火災発生時における延焼防止	N
			都市水害の軽減	O
			津波被害の軽減	P
			土砂災害の防止	Q
	利用	避難地・復旧活動拠点・帰宅困難者支援の場	R	
防災教育の場		S		
経済面	経済・活力の維持	存在	良好な環境・景観形成による不動産価値の向上	T
			良好な環境・景観形成による都市の魅力・競争力向上	U
			良好な環境・景観形成による地域の魅力向上	V
			都市的土地利用の抑制	W
	利用	都市農業の振興（生物資源の生産の場）	X	
		観光振興	Y	
		市域内交流の促進	Z	

資料：これからの社会を支える都市緑地計画の展望（国土交通省 国土技術政策総合研究所）を基に作成

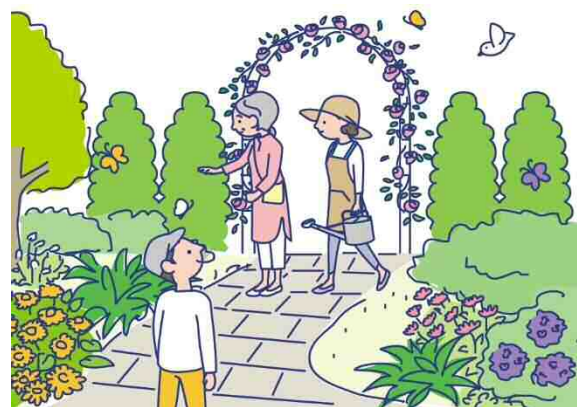
環境共生社会の実現



健康・福祉の向上



生活の質の向上



コミュニティの醸成



安全・安心の確保 (防災・減災)



経済・活力の維持

